

CA20N
XC13
-1993
R25

Government
Publications

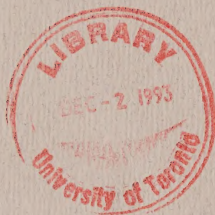


Legislative Assembly of Ontario

STANDING COMMITTEE ON RESOURCES DEVELOPMENT

Report under Standing Order 108 on Bicycle Helmets

**3rd Session, 35th Parliament
42 Elizabeth II**



Canadian Cataloguing in Publication Data

Ontario. Legislative Assembly. Standing Committee on Resources Development.
Report under Standing Order 108 on bicycle helmets.

Text in English and French with French text on inverted pages.

Title on added t.p.: Rapport en vertu du Règlement 108 sur les casques de cycliste.
ISBN 0-7778-1401-3

1. Helmets--Ontario. 2. Cycling--Law and legislation--Ontario. 3. Cycling--
Ontario--Safety measures. I. Title. II Title: Rapport en vertu du Règlement 108 sur
les casques de cycliste.

KE0533.B5057 1993

343.71309'44

C93-092571-8E





LEGISLATIVE ASSEMBLY
ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE

TORONTO, ONTARIO
M7A 1A2

**The Honourable David Warner, M.P.P.
Speaker of the Legislative Assembly**


Sir,

**Your Standing Committee on Resources Development has the honour to present its
Report under Standing Order 108 on bicycle helmets and commends it to the House.**

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Bob Huget".

**Bob Huget, M.P.P.,
Chair**

**Queen's Park
June 1993**



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761114671688>

**MEMBERSHIP OF THE STANDING COMMITTEE ON
RESOURCES DEVELOPMENT**

**BOB HUGET
CHAIR**

**MIKE COOPER
VICE-CHAIR**

SEAN CONWAY

JOAN FAWCETT

W. LEO JORDAN

PAUL KLOPP

**SHARON MURDOCK
(Sudbury)**

STEVEN OFFER

DAVID TURNBULL

DAN WATERS

**GARY WILSON
(Kingston and the Islands)**

Len WOOD

**TANNIS MANIKEL
Clerk of the Committee**

**ANNE ANDERSON
Research Officer**

TABLE OF CONTENTS

	<u>Page No.</u>
INTRODUCTION	1
THE CONTEXT	2
Bill 124	2
Overview	2
Interministerial report	5
Bill 124, as amended	6
COVERAGE	6
Who should be covered	6
Exemptions	7
Where coverage should apply	8
ENFORCEMENT	9
Penalty	9
Enforcement practices	10
HELMETS	11
Standards	11
Manufacturing	12
FINANCIAL IMPACT	13
On cyclists	13
On government	14
EDUCATION AND AWARENESS	15
FOLLOW UP	16
LIST OF RECOMMENDATIONS	18

INTRODUCTION

Over the past 18 months, the Standing Committee on Resources Development has been considering the issue of mandatory bicycle helmets, as contained in Bill 124, a private member's bill introduced by Dianne Cunningham (P.C.). In the course of its hearings, the Committee received a wide variety of information on the use of bicycle helmets and cycling safety.

In December 1992, the Committee approved an amended version of Bill 124 which specified that all cyclists are required to wear an approved bicycle helmet when cycling on the highway. The legislation itself, however, does not go beyond this requirement and address other related issues such as helmet and bicycle standards, road safety and municipal planning, education and enforcement. Furthermore, the Committee views the use of bicycle helmets as only one element in the broad context of bicycling safety.

In view of the valuable information received concerning all aspects of road safety, the Committee feels that it is essential to convey the results of its discussions and its recommendations to the Legislative Assembly and to the public in order to move towards increased health and safety for the citizens of this province. This report is written with this view in mind and should be read as a companion to Bill 124.

It would not be possible to write this report without the contributions of many witnesses. Cycling groups, medical and rehabilitation practitioners, home and school associations, the police, standards associations and many individuals generously took the time to articulate their support, their concerns and the results of their research. The Committee was also well served by various ministries, particularly the Ministry of Transportation which provided ongoing technical advice and coordinated the interministerial response to the Committee's queries. The Committee would like to thank all those who shared their expertise.

In order to place this report in context, the events around hearings on Bill 124 are first discussed and an overview of the subject is outlined. After this general discussion, the Committee reports and makes recommendations on individual issues surrounding safe cycling in general, and the implementation of mandatory bicycle helmet use in particular.

THE CONTEXT

Bill 124

Bill 124 is a private member's bill introduced by Dianne Cunningham (P.C.). It received First Reading on June 11, 1991 and was referred to the Standing Committee on Resources Development after Second Reading on June 27, 1991. The purpose of the bill was to amend section 88 (later section 104) of the *Highway Traffic Act* to require that bicyclists wear helmets. This was achieved through the addition of the words "or bicycle" to subsection 88(1) that currently requires anyone riding a motorcycle or motor assisted bicycle on the highway to wear an approved helmet.

The Committee conducted public hearings on Bill 124, the majority of which occurred during November and December 1991, with further input in May and June 1992. It heard oral presentations from 35 witnesses and received almost 100 additional briefs by mail. Representatives from the Ministry of Transportation attended the hearings, and the Ministries of the Solicitor General and Tourism and Recreation also testified.

Overview

Cycling is an activity that is carried out for both transportation and recreation purposes, and is a popular activity amongst children. Children are also among the most vulnerable of cyclists to accident and injury, partly because their higher

centre of gravity means that, in a fall, a child's head is more likely to hit the ground first.

Bicycle accidents result from a variety of circumstances such as collisions or adverse road conditions. Where bicycles were once considered largely as toys or leisure equipment, they are now used more and more as a means of transportation, sharing the public road system with other more powerful vehicles. The growth in this transportation use has not always been accompanied by a change in the attitudes of road users, or in the rules and construction of roads originally designed for motorized vehicles. Bicycle injuries are not only the result of collisions, however; serious damage can also occur from accidents resulting from a slippery surface, hitting the curb or poor cycling skills.

The Committee heard the following statistics from witnesses such as the Ontario Head Injury Association, the Ministry of Transportation and others:

- In 1990, 29 cyclists were reported to have died in collisions and 3,700 were injured in Ontario. The total number including unreported accidents will be higher.
- Three quarters of all bicycle deaths are due to head injuries.
- Wearing a bicycle helmet reduces the risk of head injury by 85%.
- Bicycle crashes caused 14-15% of all fatal injuries in children over a two-year period in Ontario.

Though virtually all witnesses agreed with the concept of wearing bicycle helmets to reduce the number and extent of head injuries, they gave mixed support to mandating the use of helmets as specified in the bill. Some gave graphic descriptions of the effect on the brain of a head injury and emphasized the health, quality of life and financial benefits to be realized by wearing bicycle helmets. Supporters believed that anything that could be done to reduce head injuries was worthwhile.

Not everyone agreed that helmets should be mandatory. Some opponents believed that mandating helmets was an unwarranted intrusion into a cyclist's freedom of choice. Others felt that it would remove the onus for safe cycling from the rider and that increased training and education would be more effective. Furthermore, mandatory helmet use may deter potential cyclists from riding a bicycle, thus reducing rather than increasing health and environmental benefits.

The Committee views the issue of mandatory bicycle helmets as only one element in the broader strategy of cycling safety. It has additional concerns, beyond the immediate subject of Bill 124, around the issues of bicycle equipment and skill training for cyclists and their role in safe cycling. For example, the Committee would like to ensure that standards exist for safety equipment such as lights, bells and horns. Furthermore, it believes that this approved equipment should be installed at the point of manufacture rather than point of sale. Secondly, courses that provide skill training for cyclists should be designed and taught to a level that reflects national standards.

With respect to cycling safety, the Committee notes that the Ministry of Transportation has undertaken a review of its bicycle policy, and issued a Revised Bicycle Policy in May 1992. Soon afterwards, in July, the Minister of Transportation announced the government's support for Bill 124 requiring the use of bicycle helmets. Key features of the Revised Bicycle Policy are:

- Acceptance of the bicycle as an alternative mode of transportation.
- Integration of the bicycle as a means of transport into the overall transportation system will be led by the Ministry of Transportation.
- The Ministry of Transportation will offer funding support in the areas of bicycle safety, education and promotion.
- Safety remains a priority. As a part of its overall strategy, the Ministry of Transportation will seek partnerships to undertake a number of initiatives to improve bicycle safety and education. These include support of Bill 124.

- Promotion of the benefits of cycling in terms of transportation, economics, environment, energy, health and quality of life.

Interministerial report

As the Committee heard evidence from the deputants, it became apparent that there were many policy issues underlying the bill that would not be addressed by the legislation. Unlike a government bill, a private member's bill does not proceed through a formal policy development process before the legislation is introduced.

Of particular concern were questions such as:

- How can children be covered by the legislation? Should there be any exemptions, for example on medical or religious grounds?
- Should the legislation cover off-highway use, and if so, how?
- What penalty should apply to adults, children and their parents/guardians, and how should this be enforced?
- What standards should be specified for the helmets?
- Will there be a sufficient supply of helmets to meet the additional demand?
- What will be the effect on low income families of a requirement to buy helmets?
- How should the critical education and awareness campaign be funded and implemented? How much time is required before implementation?

Accordingly, the Committee issued a report to the relevant ministries in June 1992 outlining its concerns. The Ministry of Transportation undertook to provide the lead in coordinating an interministerial response to this report from the following ministries: Transportation, Solicitor General, Health, Community and Social Services, Education, Industry, Trade and Technology, Tourism and Recreation,

Consumer and Commercial Relations, Citizenship and Treasury Board. The Toronto City Cycling Committee were also consulted.

The Ministry of Transportation submitted the interministerial response to the Committee's report in November 1992 (Exhibit No. 1/05/156 of the Bill 124 hearing documents) and appeared before the Committee, together with the Ministry of the Solicitor General, to provide additional clarification. The Committee is appreciative of the time and effort put into this thorough response. The amendments to the bill reflect some of the advice given; other issues contained in the response are discussed in some detail below.

Bill 124, as amended

As a result of the Committee's deliberations, the bill was amended. All persons riding on or operating a bicycle on a highway will be required to wear an approved helmet. The issue of responsibility for children was covered with the addition of a clause specifying that no parent or guardian of a person under 16 years of age shall knowingly permit that person to ride a bicycle without a helmet. Standards and exemptions are to be specified in the regulations. The implementation date is to be on October 1, 1994.

While these amendments addressed some of the Committee's concerns, there remain a number of issues to be resolved or brought to the attention of the Legislative Assembly, the government and the public. These issues are discussed below.

COVERAGE

Who should be covered

It is the Committee's intent that cyclists of all ages should be required to wear bicycle helmets. Enforcement for children may be difficult, however, since

children under the age of 12 years cannot be convicted with a provincial offence. At the same time, mandating absolute liability on the parents or guardians of children imposes an unrealistic burden. For this reason, the Committee has accepted the advice of the Ministry of Solicitor General and Ministry of Transportation to require that the parents or guardians may not *knowingly* allow their children to bicycle without a helmet. This requires parents to make every effort to ensure that their children are wearing helmets but does not penalize them if their children, despite these efforts, are found riding a bicycle without a helmet.

Exemptions

Some witnesses raised the question of exemptions. They pointed out that there may be religious or medical reasons why a person cannot wear a helmet, and mandating their use may cause hardship to those citizens. The Ministry of Citizenship, in the group response, advises that an interministerial review of the application of provincial law where it affects the Sikh community is presently underway and will provide some direction in the near future regarding helmet use by Sikhs.

Similarly, some Members expressed concerns about the effect on tourism and special events, as cyclists from other countries and provinces may be deterred from coming to Ontario if it requires the purchase of a helmet. Others pointed out that this may not be a problem with sufficient education in tourist promotional material and a long enough phase-in period. Many special cycling events, in fact, require the use of helmets as a condition of entry. Bicycle rental companies may be adversely affected as cyclists renting bicycles would be required to wear helmets; some rental companies may wish to make helmets available as a part of their service.

The Committee does not wish to specify any exemptions in the legislation but has provided for the Lieutenant Governor in Council to make regulations concerning

exemptions. It anticipates that exemptions would be reviewed when requested, and that any exemptions granted should be consistent with other sections of the *Highway Traffic Act*.

Where coverage should apply

The legislation requires the use of helmets on a highway. The definition of a highway under the *Highway Traffic Act* is quite comprehensive and includes

. . . a common and public highway, street, avenue, parkway, driveway, square, place, bridge, viaduct or trestle, any part of which is intended for or used by the general public for the passage of vehicles and includes the area between the lateral property lines thereof.

It does not include off-highway uses in the municipalities such as bicycle paths, parks and school yards. Since child cyclists are the most at risk of head injury and much of their bicycling is carried out off the highway, the Committee is very concerned that children should wear their helmets at all times. Accidents can occur for many reasons other than automotive traffic—an uneven or slippery surface is but one example.

The interministerial group also expressed some concerns with the limitations of mandating helmets only on a highway. The Ministry of Tourism and Recreation felt that not requiring helmets off a highway sends a mixed message and may compromise the safety of cyclists; they recommended a bicycle safety committee be established to monitor the effects of this apparent contradiction. The Ministry of Transportation (MTO) also supported the concept of wearing helmets off the highway, and pointed out that the majority of cyclists will, at some point in their trip, have to use a highway and therefore a helmet; the likelihood of cyclists removing their helmets when they go off the highway is remote. MTO would

participate in any initiative to monitor the on-highway and off-highway effects of Bill 124.

Both MTO and the Ministry of the Solicitor General recommended that a public education and awareness campaign emphasize the use of helmets at all times. The Ministry of the Solicitor General would also like this campaign to address the illegality of sidewalk use by adult cyclists. MTO recommended that the Association of Municipalities of Ontario be informed of the intent of Bill 124 and asked to encourage the adoption of similar measures at the municipal level, and the Committee concurs with this suggestion.

1. **The Committee recommends that the Ministry of Transportation contact the Association of Municipalities of Ontario, advise them of the intent of Bill 124, and request that they encourage municipalities to review their transportation and recreation policies with a view to increasing bicycle safety on municipal properties such as parks and bicycle paths.**

ENFORCEMENT

Penalty

The *Highway Traffic Act* specifies a general penalty to be applied to certain offences. The general penalty was raised in November 1992 from \$78.75 to \$90. For cyclists, this penalty currently applies to offences such as disobeying a stop sign, failing to yield to pedestrians, failing to signal a turn or not using bicycle lights after dusk.

Committee members discussed the appropriate level of fine. Some felt that if a child has to pay the fine, the general penalty was too high and a lower level should be stipulated in the legislation. The Ministry of Citizenship pointed out that for those families for whom the cost of a helmet was a hardship, the level for non-compliance was also prohibitive.

The Ministry of the Solicitor General indicated that, in its opinion, charges will be minimal with a fine at the general penalty level. The Committee heard evidence from the Ministry of Transportation that there had been few convictions for other bicycle offences. For example, of the total 1.2 million convictions under the *Highway Traffic Act* in 1991, only 396 (0.3%) were for improper (or no) lights on a bicycle or tricycle.

Others argued that setting the fine at a lower level gave the message that the offence was of lesser importance than other provisions whereas wearing bicycle helmets may in fact have greater safety implications. Despite some misgivings, the interministerial group on the whole supports the application of the general penalty, and the Committee concurs.

Enforcement practices

Discussion around enforcement practices had two underlying themes. Firstly, there is concern about the ability of the police to enforce this legislation, given limited resources and competing priorities. The police are required to enforce all provincial laws, though they have the discretion on how to carry out this enforcement. The Ministry of the Solicitor General indicated that education rather than laying charges is the key to successful enforcement and that creative thinking will be required to achieve compliance. While the Committee recognizes that it cannot determine how the police carry out their duties, it would like to encourage the use of a 24-hour grace period; if an offender shows proof of ownership of a bicycle helmet within this period, the penalty is waived.

Secondly, the Committee was concerned that leniency be provided to first offenders, especially juveniles. Other jurisdictions with mandatory bicycle helmet legislation provide for a graduated system of penalties. In Howard County, Maryland, for example, penalties range from \$25 to \$50 for a first offence, increasing to \$50 to \$100 upon a second offence. In New Jersey, the parents of

an offender may be fined if they have not exercised reasonable supervision; the penalties may also be waived if the offender shows proof of purchase of a helmet.

2. **The Committee supports the development of enforcement guidelines that reflect the intent of Bill 124 and the philosophy of educational enforcement, that encourage the use of a 24-hour grace period and that offer leniency to first offenders.**

HELMETS

Standards

The Committee debated at great length over which standards should be required under the regulations. There are currently three standards used for bicycle helmets in North America: CSA in Canada and ANSI and Snell from the United States. The Committee heard some evidence that the CSA standard is higher and more rigorously tested than the American standards. MTO described the ANSI standard as being a "passive" standard with no follow-up auditing. The Snell Memorial Foundation does test helmets and randomly audits helmets offered through retail outlets. CSA, on the other hand, tests and audits helmets currently in production on the manufacturer's premises.

As a higher standard implies a higher level of safety for cyclists, the Committee would prefer that the regulations specify the CSA standard alone. Specifying only the CSA standard, however, raises several issues. Firstly, the CSA does not presently have a standard for helmets for children under five years of age. There is a cost to developing such a standard (MTO estimates \$25,000-30,000) and a time lag; there may be no approved helmets available for under five year-olds when the legislation is implemented. Both ANSI and Snell approve children's helmets.

Secondly, MTO indicated that there are currently six manufacturers for CSA approved helmets and it may take a long time for them to be able to meet the

demand generated by this legislation if only the CSA standard is accepted.

Additionally, the majority of existing helmet owners in Canada are likely to own a helmet approved only by one or both of the American standards. These owners would be compelled to buy an additional helmet, further increasing the demand and the financial impact.

The Ministry of Industry, Trade and Technology indicated that stipulating only the CSA standard would not constitute a trade barrier providing that the standard is based on sound scientific principles and the requirement is applied to helmets sourced nationally as well as internationally. In other words, regardless of where the helmet originates, it must meet the same standard. There could be no exemption from the CSA standard requirement for out-of-province tourists, for example.

The ministries responding to the Committee felt that all three standards should be acceptable. MTO argued that "the best helmet is one that people wear. The greater the selection and choice, the greater the chance people will comply with this law." The Committee nevertheless would like to reiterate its preference for the CSA standard.

Manufacturing

A key factor in implementing the bill is ensuring that there is a sufficient supply of approved helmets to meet the demand. The Committee heard some evidence that the manufacturers would require at least two years to build up a large enough supply. The ministries and the Toronto City Cycling Committee are continuing to ascertain the level and timing of helmet manufacturing required in more detail.

The Committee heard during the hearings that there were no helmet manufacturers located in Ontario. It sees the requirement to provide more helmets as a much-

needed economic and employment opportunity for the Ontario manufacturing sector.

3. **The Committee recommends that the Ministry of Industry, Trade and Technology promote the development of an Ontario-based manufacturing industry for bicycle helmets. Manufacturers should be urged to produce helmets that meet the CSA standard.**

FINANCIAL IMPACT

On cyclists

Many members of the Committee are concerned about the hardship that the cost of purchasing helmets may impose on lower-income families, particularly those with growing children. Some evidence was presented that there was a direct relationship between socio-economic status and the level of helmet use. Nor does the Committee wish the cost of a helmet to prevent people from riding bicycles and reduce the environmental and health benefits. The intent of the legislation is to increase, not decrease, health and safety.

The Committee heard that the price of helmets has been decreasing and many models can now be purchased for \$25 to \$30. Some witnesses pointed out that \$30 is a small price to pay for a life, and very little compared to the lifetime costs of caring for a head-injured person. There are also several initiatives in place by medical associations or the private sector to promote helmets at a discounted price. At the time of the hearings, for example, Carlyn Safety (a Canadian manufacturer), offered \$39.99 bicycle helmets for \$24.95. Similarly, Sandoz/Triaminic in cooperation with the Canadian Medical Association offered helmets for \$19.95 for a child, \$23.95 for an adult.

In general, the ministries did not feel that affordability would be a major issue, though the Toronto City Cycling Committee has some concern that the cost of helmets could deter cycling. It is unlikely that the government will be able to

provide a direct subsidy for helmets. However, some ministries have been working with communities and the private sector on initiatives to subsidize helmet use. The Ministry of Transportation coordinated a campaign in 1989 with the Ontario Medical Association and Canadian Tire Corporation which provided a \$5 rebate on the price of a helmet purchased at Canadian Tire. The Ministry of Health is working with the Ontario Public Health Association to develop community programs aimed at reducing injuries, including the reduction of bicycle related injuries in children. Other indirect opportunities to lower the cost of helmets may be through special tax initiatives such as rebates or exemptions from the retail sales tax.

4. **The Committee welcomes the initiatives of the private sector, communities and government in promoting the purchase of helmets at a discounted price, and encourages them to continue. The government should also explore alternative opportunities for increasing the affordability of bicycle helmets through the use of special tax incentives.**

On government

Head injuries have a severe impact not only on the individual and their family, but also on the health care system. Medical practitioners estimate the costs associated with head injuries to be extremely high. Not only are there intensive care and long term hospital costs, there are also expenses associated with lifetime care and support at home for the disabled individual. Witnesses estimated the lifetime costs for a head-injured individual in Canada to be between \$1 and 1.5 million. The Hugh MacMillan Rehabilitation Centre provided evidence from their experience. They testified that, over a five-year period, the 21 admissions to their head injury facility resulting from bicycle accidents (none of whom were wearing bicycle helmets) cost three-quarters to one million dollars at that facility alone, excluding any hospital or medical costs. The Committee was told of cases where the level of injury would have been reduced if the cyclist had been wearing a correctly-fitting helmet. It is apparent that any reduction in the number and extent of head

injuries that might arise from the use of bicycle helmets will result in significant savings of health care dollars and allow more effective use of limited financial and medical resources.

EDUCATION AND AWARENESS

The importance of an education and awareness campaign has been stressed by virtually all witnesses as being an essential prerequisite for successful implementation of Bill 124. In its remarks during the hearings, the Ministry of Transportation indicated that, in their experience, a voluntary compliance level of 25% is required in order for legislation such as this to be effective. The voluntary usage rate had reached approximately 5-8%, and has been increasing with the recent emergence of public interest in bicycle safety. The Committee heard of educational initiatives already taken by many medical and cycling groups to promote helmet use among children. As a result, communities such as Barrie have raised their usage rate to 17%. An effective education campaign is required to increase the voluntary compliance rate prior to implementation, and to promote awareness of the upcoming mandatory requirements.

The Committee agrees with the view expressed by many witnesses and the ministries that any education and awareness campaign should be based on the broader scope of bicycle safety, of which bicycle helmet use is one component. Effective accident prevention reduces the need for the injury reduction benefits provided by helmets. Other aspects which might be a part of an integrated education and awareness campaign include improved road skills and training, bicycle maintenance and equipment standards (brakes, lights, etc.) and motor vehicle driver education. Governments at all levels could be made aware of the benefits of bicycle paths, bicycle lanes and sound road design and construction in improving bicycle safety.

While the interministerial group agreed that an education and awareness campaign to support the introduction of Bill 124 is essential, the issue of funding for such a campaign remained unresolved. The Ministry of Transportation estimated that a campaign composed of an initial broad-based phase available before implementation, a second phase at the time of implementation and an ongoing program before each riding season commenced would cost at least \$3 million, broken down as follows: \$1.5 million to develop and produce materials and set in place the delivery mechanisms; approximately \$1 to 3 million for the media component for the period from the present fiscal year to October 1994; and another \$0.5 million at implementation. A further \$0.5 million would be required for each subsequent year. MTO suggested that the Ministries of Transportation, Health, Education, Solicitor General and Tourism and Recreation should be responsible for the campaigns on an ongoing basis with their funding proportional to their ownership of the issue and the extent of the delivery mechanisms developed by each.

The Committee would like to stress the importance of the education and awareness campaign. Some members are concerned that Bill 124 will be ineffective if such a campaign is not initiated expeditiously, given the implementation date of October 1994. It is critical that responsibility for funding and implementation of such a campaign is resolved as soon as possible.

- 5. The Committee recommends that the Ministry of Transportation immediately take the lead role in developing the funding and implementation of an education and awareness campaign to support the use of bicycle helmets.**

FOLLOW UP

The Standing Committee on Resources Development has investigated Bill 124 and the surrounding issues in a thorough and non-partisan manner. Its formal role has ceased with referral of Bill 124 back to the Legislative Assembly. As mentioned

earlier, Bill 124 is a private member's bill. Although the government has expressed its support, the legislation is nevertheless not a government bill with established procedures in place for implementation after the legislation has been approved. While recognizing the good faith of all involved, the Committee would like to ensure that the issues it has raised in this report do not remain unresolved (and the bill therefore becomes ineffective) through the lack of designated responsibility to complete the process.

6. **The Committee recommends that the Ministry of Transportation should take the lead role in implementing Bill 124 and monitoring compliance both on and off the highway. The relevant ministries as well as cycling groups, medical and rehabilitation practitioners, home and school associations, the police, standards associations and other interested parties should be invited to assist.**

LIST OF RECOMMENDATIONS

1. The Committee recommends that the Ministry of Transportation contact the Association of Municipalities of Ontario, advise them of the intent of Bill 124, and request that they encourage municipalities to review their transportation and recreation policies with a view to increasing bicycle safety on municipal properties such as parks and bicycle paths.
2. The Committee supports the development of enforcement guidelines that reflect the intent of Bill 124 and the philosophy of educational enforcement, that encourage the use of a 24-hour grace period and that offer leniency to first offenders.
3. The Committee recommends that the Ministry of Industry, Trade and Technology promote the development of an Ontario-based manufacturing industry for bicycle helmets. Manufacturers should be urged to produce helmets that meet the CSA standard.
4. The Committee welcomes the initiatives of the private sector, communities and government in promoting the purchase of helmets at a discounted price, and encourages them to continue. The government should also explore alternative opportunities for increasing the affordability of bicycle helmets through the use of special tax incentives.
5. The Committee recommends that the Ministry of Transportation immediately take the lead role in developing the funding and implementation of an education and awareness campaign to support the use of bicycle helmets.
6. The Committee recommends that the Ministry of Transportation should take the lead role in implementing Bill 124 and monitoring compliance both on and off the highway. The relevant ministries as well as cycling groups, medical and rehabilitation practitioners, home and school associations, the police, standards associations and other interested parties should be invited to assist.

6.

Le Comité recommande que le ministère des Transports se charge de mettre le projet de loi 124 en application et de veiller à ce qu'il soit respecté tant sur les voies publiques qu'ailleurs. Les ministères concernés ainsi que des groupes de cyclistes, médecins et praticiens en réadaptation, associations de parents et associations scolaires, policiers, associations de normalisation et autres parties intéressées devraient être invités à collaborer.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

1. Le Comité recommande que le ministère des Transports communique avec l'Association des municipalités de l'Ontario pour lui faire part des objectifs du projet de loi 124 et lui demander d'encourager les municipalités à revoir leurs politiques en matière de transports et de loisirs dans le but d'accroître la sécurité à bicyclette sur les terrains municipaux comme les parcs et pistes cyclables.
2. Le Comité appuie l'élaboration de lignes directrices concernant la mise en application qui reflètent les objectifs du projet de loi 124, ainsi que la philosophie de mise en application par l'éducation, qui encourage l'utilisation d'un délai de grâce de 24 heures et prévoit une certaine indulgence envers les contrevenants primaires.
3. Le Comité recommande que le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie encourage le développement d'une industrie de fabrication de casques de cyclisme en Ontario. Les fabricants devraient être fortement encouragés à produire des casques répondant à la norme ACNOR.
4. Le Comité accueille favorablement les initiatives du secteur privé, des collectivités et du gouvernement dans le but de promouvoir l'achat de casques à prix réduit, et les encourage à poursuivre leurs efforts en ce sens. Le gouvernement devrait aussi étudier d'autres possibilités de rendre les casques plus abordables grâce à des incitations fiscales spéciales.
5. Le Comité recommande que le ministère des Transports se charge immédiatement de déterminer les méthodes de financement et de mise en oeuvre d'une campagne d'éducation et de sensibilisation visant à appuyer le port du casque à bicyclette.

SUIVI

Le Comité permanent du développement des ressources a étudié le projet de loi 124 et les questions connexes de manière approfondie et impartiale. Son rôle officiel a pris fin au moment où le projet de loi 124 a été de nouveau soumis à l'Assemblée législative. Comme nous l'avons déjà mentionné, le projet de loi 124 est un projet de loi d'initiative parlementaire. Bien que le gouvernement ait exprimé son appui, il ne s'agit quand même pas d'un projet de loi d'initiative gouvernementale comportant des procédés établis de mise en application après l'adoption de la loi. Tout en étant conscient de la bonne foi de toutes les parties concernées, le Comité aimerait s'assurer que les questions soulevées dans le présent rapport ne demeurent pas sans réponse (et que le projet de loi soit par conséquent sans effet) parce que l'on aurait négligé d'attribuer les responsabilités nécessaires.

6. Le Comité recommande que le ministère des Transports se charge de mettre le projet de loi 124 en application et de veiller à ce qu'il soit respecté tant sur les voies publiques qu'ailleurs. Les ministères concernés ainsi que des groupes de cyclistes, médecins et praticiens en réadaptation, associations de parents et associations scolaires, policiers, associations de normalisation et autres parties intéressées devraient être invités à collaborer.

Le groupe interministériel convient qu'il est essentiel de prévoir une campagne d'éducation et de sensibilisation pour soutenir l'adoption du projet de loi 124, mais la question du

financement d'une telle campagne demeure en suspens. Le ministère des Transports estime qu'une campagne prévoyant une vaste étape initiale avant l'adoption de la loi, une deuxième étape au moment de l'adoption et un programme permanent avant chaque saison de bicyclette coûterait au moins 3 millions de dollars, somme qui se calcule ainsi : 1,5 million de dollars pour élaborer et produire de la documentation et mettre en place les mécanismes de

distribution, environ 1 à 3 millions de dollars pour la campagne médiatique au cours de la période allant de l'année financière en cours jusqu'à octobre 1994, et une autre tranche de 0,5 million de dollars au moment de l'adoption de la loi. Il faudrait aussi prévoir 0,5 million annuellement par la suite. Le ministère des Transports a suggéré que lui-même et les ministères de la Santé, de l'Éducation, du Solliciteur général ainsi que du Tourisme et des Loisirs se voient confier la responsabilité des campagnes sur une base permanente, leur financement étant proportionnel à leurs responsabilités respectives et à l'importance des méthodes mises au point par chacun.

Le Comité insiste sur l'importance de la campagne d'éducation et de sensibilisation. Certains membres craignent que le projet de loi 124 ne soit pas efficace si l'on n'entreprend pas promptement cette campagne, étant donné que son adoption est prévue pour octobre 1994. Il est donc critique de résoudre le plus tôt possible la question de la responsabilité du financement et de la mise en oeuvre d'une telle campagne.

5. Le Comité recommande que le ministère des Transports se charge immédiatement de déterminer les méthodes de financement et de mise en oeuvre d'une campagne d'éducation et de sensibilisation visant à appuyer le port du casque à bicyclette.

EDUCATION ET SENSIBILISATION

- 17 -

Les intervenants ont pratiquement tous insisté sur l'importance d'une campagne d'éducation et de sensibilisation comme condition essentielle à l'adoption réussie du projet de loi 124. Dans les observations qu'il a présentées pendant les audiences, le ministère des Transports a fait savoir que, d'après son expérience, une participation volontaire de 25 pour 100 est requise pour qu'une loi comme celle-ci soit efficace. Le taux d'utilisation volontaire a atteint environ 5 à 8 pour 100, et augmente encore en raison de l'intérêt accru du public face à la sécurité à bicyclette. Le Comité a appris que beaucoup de groupes du domaine médical et du monde du cyclisme ont déjà entrepris des initiatives d'éducation pour promouvoir le port du casque chez les enfants. Par conséquent, le taux de port du casque est passé à un taux de 17 pour 100 dans des communautés comme Barrie. Une campagne d'éducation efficace s'impose pour accroître le taux de participation volontaire avant l'adoption de la loi, et pour sensibiliser les gens aux futures exigences obligatoires.

Le Comité est d'accord avec l'opinion, exprimée par de nombreux témoins et par les ministères, selon laquelle toute campagne d'éducation et de sensibilisation devrait être basée sur la question plus générale de la sécurité à bicyclette, dont le port du casque est un élément. La prévention efficace des accidents diminue la nécessité des avantages que procurent les casques en termes de réduction des blessures. De meilleures techniques d'utilisation de la bicyclette, l'entretien des bicyclettes, les normes touchant l'équipement (freins, phares, etc.), et l'éducation des automobilistes sont d'autres aspects pouvant être intégrés dans une campagne d'éducation et de sensibilisation structurée. Les pouvoirs publics, à tous les niveaux, pourraient être mis au courant des avantages des pistes cyclables ainsi que de la conception et de la construction appropriées de routes pour améliorer la sécurité à bicyclette.

4. Le Comité accueille favorablement les initiatives du secteur privé, des collectivités et du gouvernement dans le but de promouvoir l'achat de casques à prix réduit, et les encourage à poursuivre leurs efforts en ce sens. Le gouvernement devrait aussi étudier d'autres possibilités de rendre les casques plus abordables grâce à des incitations fiscales spéciales.

Pour le gouvernement

Les blessures à la tête ont de graves répercussions non seulement pour la personne qui en est victime et pour sa famille, mais aussi sur le système de santé. Les médecins estiment que les coûts reliés aux blessures à la tête sont extrêmement élevés. Non seulement faut-il tenir compte du coût des soins intensifs et de l'hospitalisation à long terme, mais il y a aussi des frais associés aux soins et au soutien à domicile d'une personne invalide. Des témoins estiment que les coûts associés aux soins à vie d'une personne ayant subi des blessures à la tête sont de l'ordre de 1 à 1,5 million de dollars. Le Centre de réadaptation Hugh MacMillan en a fourni des preuves d'après son expérience. Le Comité a en effet appris que sur une période de cinq ans, l'admission de 21 personnes à ce centre pour traitement de blessures à la tête attribuables à des accidents de bicyclette (aucune de ces personnes ne portait de casque) a entraîné des frais se situant entre 750 000 \$ et un million de dollars pour le centre seulement, sans compter les frais médicaux et hospitaliers. On a aussi mentionné des cas où les blessures auraient été moins graves si le cycliste avait porté un casque bien ajusté. Il est évident que toute réduction du nombre et de l'ampleur des blessures à la tête qui pourrait découler du port du casque à bicyclette entraînera des économies considérables en termes de dollars affectés aux soins de la santé et permettra une utilisation plus efficace de ressources financières et médicales limitées.

situation socio-économique et le niveau de port du casque. Le Comité ne souhaite pas non plus que le coût du casque empêche les gens de faire de la bicyclette et diminue ainsi les avantages en termes d'environnement et de santé. La loi a pour but d'améliorer, et non d'amoindrir, la santé et la sécurité.

Le Comité a appris que le prix des casques est à la baisse et que l'on peut maintenant s'en procurer de nombreux modèles pour 25 \$ à 30 \$. Certains intervenants ont déclaré que 30 \$ est une somme bien modique à payer pour une vie, et dérisoire comparativement à ce qu'il en coûte pour traiter une personne ayant subi des blessures à la tête. Plusieurs initiatives d'associations médicales ou du secteur privé sont également en cours pour promouvoir l'achat de casques à prix réduits. Au moment des audiences, par exemple, Carlyn Safety (un fabricant canadien) proposait des casques de 39,99 \$ pour 24,95 \$. De même, Sandoz/Triaminic, en collaboration avec l'Association médicale canadienne, offrait des casques à 19,95 \$ pour les enfants et à 23,95 \$ pour les adultes.

En général, les ministères ne croient pas que le prix sera un problème majeur, bien que le Toronto City Cycling Committee craigne qu'il ne décourage le cyclisme. Il est peu probable que le gouvernement soit en mesure d'offrir une subvention directe pour l'achat de casques. Cependant, certains ministères collaborent avec des collectivités et avec le secteur privé pour mettre en oeuvre des initiatives de subvention du port du casque à bicyclette. Le ministère des Transports a coordonné, en 1989, une campagne avec l'Association des médecins de l'Ontario et la société Canadian Tire, dans le cadre de laquelle on offrait une remise de 5 \$ sur le prix d'un casque acheté chez Canadian Tire. Le ministère de la Santé collabore avec l'Association pour la santé publique de l'Ontario pour mettre au point des programmes communautaires visant à diminuer les blessures, y compris les blessures liées à la bicyclette chez les enfants. Des initiatives spéciales en matière de fiscalité, par exemple des remises ou exemptions de la taxe de vente au détail, seraient d'autres possibilités indirectes de réduire le coût des casques.

L'un des aspects essentiels de l'adoption du projet de loi est de veiller à ce qu'il y ait suffisamment de casques homologués sur le marché pour répondre à la demande. On a déclaré au Comité qu'il faudrait accorder au moins deux ans aux fabricants pour qu'ils accumulent des stocks suffisants. Les ministères et le Toronto City Cycling Committee continuent de vérifier de manière plus détaillée le niveau et le délai de fabrication nécessaires.

Le Comité a appris, au cours des audiences, qu'il n'existe pas de fabricants de casques en Ontario. Il juge donc que la nécessité de produire plus de casques est une possibilité des plus opportunes sur le plan de l'économie et de l'emploi pour le secteur ontarien de la fabrication.

3. Le Comité recommande que le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie encourage le développement d'une industrie de fabrication de casques de cyclisme en Ontario. Les fabricants devraient être fortement encouragés à produire des casques répondant à la norme ACNOR.

RÉPÉRCUSSIONS FINANCIÈRES

Pour les cyclistes

Beaucoup de membres du Comité s'inquiètent des difficultés que pourrait représenter le coût d'achat de casques pour les familles à faible revenu, en particulier celles qui comptent des enfants en pleine croissance. Des intervenants ont déclaré qu'il existe un lien direct entre la

L'élaboration d'une telle norme entraînerait des coûts (de 25 000 \$ à 30 000 \$ d'après le ministère des Transports) et un délai; il est possible qu'il n'y ait pas de casques homologués pour les enfants de moins de cinq ans au moment de l'adoption de la loi. L'ANSI et Snell homologuent par contre des casques pour enfants.

Deuxièmement, le ministère des Transports a fait savoir qu'il existe présentement six fabricants de casques homologués ACNOR, et qu'il faudra peut-être prévoir une assez longue période pour leur permettre de répondre à la demande accrue entraînée par cette loi si l'on n'accepte que la norme ACNOR. En outre, la majorité des cyclistes qui possèdent déjà un casque au Canada en ont sans doute acheté un qui n'est conforme qu'à l'une des normes américaines ou aux deux. Ces cyclistes devraient donc se procurer un autre casque, ce qui augmenterait davantage la demande et les répercussions financières.

Le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie a signalé que le fait de n'accepter que la norme ACNOR ne constituerait pas un obstacle au commerce pourvu que la norme soit basée sur des principes scientifiques solides et que l'exigence soit valable tant pour les casques fabriqués au pays qu'à l'échelle internationale. En d'autres termes, les casques devraient tous être conformes à la même norme, peu importe d'où ils proviennent. Il ne pourrait pas, par exemple, y avoir d'exemption pour les touristes de l'extérieur de la province.

Les ministères qui ont répondu au Comité étaient d'avis que les trois normes devraient être acceptables. Le ministère des Transports a soutenu que «le meilleur casque est celui que l'on porte. Plus il y a de choix, plus il y a de chances que les gens respectent la loi.» Le Comité aimerait néanmoins réitérer sa préférence pour la norme ACNOR.

qui rend obligatoire le port du casque à bicyclette ont prévu un système de pénalités progressives. Dans le comté de Howard, au Maryland, par exemple, les pénalités vont de 25 \$ à 50 \$ pour une première infraction, passant de 50 \$ à 100 \$ pour une deuxième. Au New Jersey, les parents peuvent se voir imposer une amende s'ils n'ont pas exercé de surveillance raisonnable; la pénalité peut aussi être annulée si le contrevenant présente la preuve d'achat d'un casque.

2. Le Comité appuie l'élaboration de lignes directrices concernant la mise en application qui reflètent les objectifs du projet de loi 124, ainsi que la philosophie de mise en application par l'éducation, qui encourage l'utilisation d'un délai de grâce de 24 heures et prévoit une certaine indulgence envers les contrevenants primaires.

CASQUES PROTECTEURS

Normes

Le Comité a beaucoup discuté des normes à inclure dans les règlements. À l'heure actuelle, il existe trois normes concernant les casques de cyclisme en Amérique du Nord : celle de l'ACNOR au Canada, et celles de l'ANSI et de Snell aux États-Unis. Le Comité a entendu des témoignages selon lesquels la norme de l'ACNOR est supérieure et a fait l'objet d'essais plus rigoureux que les normes américaines. Le ministère des Transports a décrit la norme ANSI comme étant une norme «passive», sans vérification de suivi. La Snell Memorial Foundation fait des essais de casques et vérifie à l'occasion des casques vendus au détail. L'ACNOR, par contre, essaie et vérifie les casques en cours de production chez les fabricants.

Comme une norme supérieure est synonyme de sécurité accrue pour les cyclistes, le Comité préférerait que seule la norme de l'ACNOR soit mentionnée dans les règlements. Le fait de n'accepter que cette norme poserait cependant plusieurs problèmes. D'abord, l'ACNOR n'a encore défini aucune norme concernant les casques pour enfants de moins de cinq ans.

Le ministre du Solliciteur général a déclaré qu'à son avis, les accusations seront minimales si l'amende est fixée au niveau de la pénalité générale. Le ministère des Transports a précisé au Comité que les déclarations de culpabilité pour autres infractions commises à bicyclette sont rares. Par exemple, sur un total de 1,2 million d'accusations portées en vertu du *Code de la route* en 1991, 396 seulement (0,3 pour 100) concernaient l'absence ou l'état des feux sur des bicyclettes ou tricycles.

D'autres ont mentionné que le fait de fixer l'amende à un niveau plus bas transmettrait le message que l'infraction a moins d'importance que d'autres, alors que le port du casque pourrait en réalité avoir des répercussions plus sérieuses en matière de sécurité. Malgré certaines craintes, le groupe interministériel dans l'ensemble appuie l'imposition de la pénalité générale, et le Comité est d'accord.

Méthodes de mise en application

Il y avait deux thèmes sous-jacents à la discussion au sujet des méthodes de mise en application. D'abord, on craint que les policiers ne puissent pas faire respecter une telle loi en raison des ressources limitées et des différentes priorités. Les policiers sont tenus de faire respecter toutes les lois provinciales, mais les méthodes employées à cette fin relèvent de leur discrétion. Le ministre du Solliciteur général a mentionné que l'éducation, plutôt que des accusations, est la clé du succès de la mise en application et qu'il faudra réfléchir de manière créative si l'on veut parvenir à faire respecter la loi. Le Comité reconnaît qu'il ne peut pas déterminer la manière dont les policiers s'acquittent de leurs tâches, mais il aimerait encourager l'utilisation d'un délai de grâce de 24 heures; si le contrevenant présente la preuve qu'il possède un casque protecteur au cours de cette période, il n'aura pas à acquitter la pénalité.

Deuxièmement, le Comité aimerait que l'on fasse preuve d'indulgence envers les contrevenants primaires, en particulier les jeunes. Des États américains ayant adopté une loi

Les ministères des Transports et du Solliciteur général recommandent tous deux que l'on prévienne une campagne d'éducation et de sensibilisation du public pour faire ressortir l'importance du port du casque en tout temps. Le ministre du Solliciteur général aimerait également que cette campagne serve à informer les cyclistes adultes du fait qu'il est illégal de se déplacer à bicyclette sur les trottoirs. Le ministre des Transports recommande que l'on informe l'Association des municipalités de l'Ontario des objectifs du projet de loi 124 et qu'on lui demande d'encourager l'adoption de mesures semblables à l'échelle municipale. Le Comité est d'accord avec cette suggestion.

1. Le Comité recommande que le ministre des Transports communique avec l'Association des municipalités de l'Ontario pour lui faire part des objectifs du projet de loi 124 et lui demander d'encourager les municipalités à revoir leurs politiques en matière de transports et de loisirs dans le but d'accroître la sécurité à bicyclette sur les terrains municipaux comme les parcs et pistes cyclables.

MISE EN APPLICATION

Pénalité

Le *Code de la route* fixe une pénalité générale applicable à certaines infractions. Cette pénalité est passée de 78,75 \$ à 90 \$ en novembre 1992. Dans le cas des cyclistes, la pénalité s'applique à l'heure actuelle à des infractions comme le non-respect d'un panneau d'arrêt et l'omission de céder le passage aux piétons, de signaler un virage ou d'utiliser des feux après le coucher du soleil.

Les membres du Comité ont discuté des amendes possibles. Certains ont mentionné que si l'amende est imposée à un enfant, la pénalité générale est trop élevée et la loi devrait par conséquent la fixer à un niveau plus bas. Le ministre des Affaires civiles a fait remarquer que dans le cas des familles pour lesquelles le coût du casque protecteur représente une privation, la pénalité est également prohibitive.

Où devrait-on rendre le port du casque obligatoire?

La loi exige le port d'un casque protecteur sur les voies publiques. La définition de voie publique en vertu du *Code de la route* est assez exhaustive et s'entend :

... d'une route ordinaire ou d'une voie publique, d'une rue, d'une avenue, d'une allée, d'un boulevard, d'une place, d'un pont, d'un viaduc ou d'un pont sur chevaux dont une partie quelconque est prévue pour le passage de véhicules ou utilisée par le public à cette fin. Est incluse dans la présente définition la zone comprise entre les limites latérales de propriété de ces ouvrages.

Elle ne comprend pas l'utilisation en dehors des voies publiques dans les municipalités, par exemple les pistes cyclables, les parcs et les cours d'école. Comme les enfants sont les plus susceptibles de subir des blessures à la tête et qu'ils font surtout de la bicyclette en dehors des voies publiques, le Comité souhaiterait beaucoup qu'ils soient en tout temps tenus de porter un casque. Des accidents peuvent survenir pour maintes raisons autres que la circulation automobile - une surface raboteuse ou glissante n'en est qu'un exemple.

Le groupe interministériel a également exprimé des inquiétudes quant aux restrictions consistant à ne rendre le port du casque obligatoire que sur la voie publique. Selon le ministère du Tourisme et des Loisirs, le fait de ne pas exiger le port du casque en dehors des voies publiques transmet un message contradictoire et pourrait mettre en péril la sécurité des cyclistes; il recommande la création d'un Comité de sécurité à bicyclette qui surveillerait les effets de cette contradiction apparente. Le ministère des Transports appuie également le concept du port obligatoire du casque en dehors des voies publiques et signale que la majorité des cyclistes doivent emprunter une voie publique au cours de leurs déplacements et devront par conséquent porter un casque; il est peu probable qu'ils enlèvent leur casque en quittant la voie publique. Le ministère des Transports est prêt à participer à toute initiative dans le but de surveiller les effets, sur les voies publiques et ailleurs, du projet de loi 124.

Exemptions

Certains témoins ont abordé la question des exemptions. Ils ont mentionné que, pour des raisons médicales ou religieuses, il est possible que quelqu'un ne puisse pas porter un casque et que le fait d'en imposer le port soit susceptible d'entraîner des privations pour ces citoyens et citoyennes. Le ministère des Affaires civiles, dans la réponse du groupe, mentionne qu'une étude interministérielle de l'application de la loi provinciale à la communauté Sikh est présentement en cours et permettra bientôt de savoir à quoi s'en tenir au sujet du port du casque protecteur par les Sikhs.

De même, des intervenants ont exprimé leur inquiétude au sujet des répercussions sur le tourisme et les événements spéciaux. Des cyclistes d'autres pays et provinces pourraient en effet choisir de ne pas venir en Ontario s'il leur faut pour cela acheter un casque protecteur. D'autres ont souligné que cela ne constituerait pas nécessairement un problème si l'on prévoyait suffisamment d'éducation dans les dépôts de promotion touristique et si la mise en application s'échelonnait sur une assez longue période. En réalité, le port du casque est même une condition de participation à beaucoup d'événements spéciaux dans le monde du cyclisme. Le port obligatoire du casque pourrait nuire aux entreprises de location de bicyclettes parce que les personnes qui louent des bicyclettes sont tenues de porter un casque; certaines entreprises de location pourraient choisir de fournir des casques à titre de service supplémentaire.

Le Comité ne veut pas préciser d'exemptions dans la loi, mais a pris les dispositions nécessaires pour que le lieutenant-gouverneur en conseil définitive des règlements concernant les exemptions. Il s'attend à ce que les exemptions soient étudiées sur demande, et à ce que toute exemption accordée soit compatible avec les autres articles du *Code de la route*.

Le projet de loi 124 modifié

Le projet de loi a été modifié à la suite des délibérations du Comité. Toute personne qui monte à bicyclette sur une voie publique sera tenue de porter un casque approuvé. On a réglé la question de la responsabilité, dans le cas des enfants, en ajoutant une clause énonçant que les parents ou le tuteur d'une personne âgée de moins de 16 ans ne doivent pas sciemment lui permettre de monter à bicyclette sans casque protecteur. Les règlements feront état des normes et exemptions. Le projet de loi devrait être adopté le 1^{er} octobre 1994.

Bien que ces modifications répondent à certaines préoccupations du Comité, il reste quand même des questions à régler ou à porter à l'attention de l'Assemblée législative, du gouvernement et du public en général. Ces questions sont présentées ci-dessous.

PERSONNES VISÉES

Qui devrait être visé par la loi?

Le Comité souhaite que les cyclistes de tous âges soient tenus de porter un casque protecteur. La mise en application pourrait cependant s'avérer difficile dans le cas des enfants puisque les enfants de moins de 12 ans ne peuvent pas être accusés d'infraction à une loi provinciale. En outre, le fait d'attribuer la responsabilité absolue aux parents ou tuteurs leur imposerait un fardeau peu réaliste. Le Comité a donc, pour cette raison, accepté le conseil du ministre du Solliciteur général et du ministre des Transports et déclaré que les parents ou tuteurs ne peuvent pas *sciemment* laisser leurs enfants monter à bicyclette sans casque protecteur. Les parents devront donc faire tous les efforts possibles pour s'assurer que leurs enfants portent un casque, mais ne seront pas pénalisés si, malgré leurs efforts, un enfant se promène à bicyclette sans casque.

● La loi devrait-elle couvrir l'utilisation de la bicyclette en dehors des voies publiques et, le cas échéant, comment?

● Quelles pénalités devrait-on imposer aux adultes, aux enfants et à leurs parents/tuteurs, et comment devrait-on procéder?

● Quelles devraient être les normes à respecter concernant les casques protecteurs?

● Pourra-t-on offrir suffisamment de casques pour répondre à la demande accrue?

● Quel sera l'effet, sur les familles à faible revenu, de l'obligation d'acheter des casques protecteurs?

● Comment financera-t-on et mettra-t-on en oeuvre les campagnes critiques d'éducation et de sensibilisation? Combien de temps faudrait-il prévoir avant que le port du casque ne soit rendu obligatoire?

Le Comité a donc soumis un rapport aux ministères concernés en juin 1992 pour leur faire part de ses inquiétudes. Le ministère des Transports a accepté de coordonner une réponse interministérielle à ce rapport, à laquelle ont participé les ministères des Transports, du Solliciteur général, de la Santé, des Services sociaux et communautaires, de l'Éducation, de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie, du Tourisme et des Loisirs, de la Consommation et du Commerce, des Affaires civiles, ainsi que le Conseil du Trésor. On a également consulté le Comité du cyclisme de la ville de Toronto.

Le ministère des Transports a fourni la réponse interministérielle au rapport du Comité en novembre 1992 (voir l'annexe n° 1/05/156 des documents d'audience du projet de loi 124) et s'est présentée devant le Comité, avec le ministre du Solliciteur général, pour donner des précisions. Le Comité apprécie le temps et les efforts consacrés à cette réponse approfondie. Les modifications au projet de loi reflètent certains des conseils qu'elle renfermait, alors que d'autres questions sont abordées ci-dessous.

- Comment les enfants peuvent-ils être assujettis à la loi? Devrait-on prévoir des exemptions, par exemple pour des raisons médicales ou religieuses?

On s'inquiète donc en particulier de questions comme celles-ci :

avant l'adoption de la loi.

d'initiative parlementaire ne fait pas l'objet d'un processus officiel d'élaboration de politiques dans la loi. Contrairement à un projet de loi d'initiative gouvernementale, un projet de loi beaucoup de questions de politiques sous-jacentes au projet de loi ne seraient pas abordées

À mesure que le Comité entendait les opinions des intervenants, il devenait évident que

Rapport interministériel

- Promotion des avantages du cyclisme comme moyen de transport et en termes d'économie, d'environnement, d'énergie, de santé et de qualité de vie.
- La sécurité demeure une priorité. Dans le cadre de sa stratégie globale, le ministère des Transports cherchera à s'associer à d'autres intervenants pour entreprendre des initiatives visant à améliorer la sécurité à bicyclette et l'éducation. Cela comprend l'appui au projet de loi 124.
- Le ministère des Transports offrira un soutien financier dans les domaines de la sécurité à bicyclette, de l'éducation et de la promotion.
- Le ministère des Transports dirigera l'intégration de la bicyclette comme moyen de transport dans le système global des transports.
- Acception de la bicyclette comme moyen de transport.

bicyclette. Voici les principaux éléments de la politique révisée :

l'appui du gouvernement au projet de loi 124 rendant obligatoire le port du casque à

politique révisée en mai 1992. Peu de temps après, c'est-à-dire en juillet, il annonçait

Transports a entrepris une révision de sa politique concernant le cyclisme et publié une

En ce qui concerne la sécurité à bicyclette, le Comité constate que le ministère des

● Les chutes ont entraîné entre 14 et 15 pour 100 de tous les accidents de bicyclette mortels dont ont été victimes des enfants de l'Ontario sur une période de deux ans.

Même si les témoins étaient pratiquement tous d'accord avec le concept du port du casque protecteur dans le but de réduire le nombre et la gravité des blessures à la tête, ils ont appuyé à différents degrés le fait de rendre le port du casque obligatoire, comme il est mentionné dans le projet de loi. Certains ont expliqué, à l'aide d'un graphique, l'effet d'une blessure à la tête sur le cerveau, et ont fait ressortir les avantages en termes de santé, de qualité de vie et de finances que l'on pourrait tirer du port du casque protecteur à bicyclette. Les partisans ont déclaré que tout ce qu'il est possible de faire pour diminuer les blessures à la tête vaut la peine d'être fait.

Tous n'étaient cependant pas d'accord sur le fait que le port du casque devrait être obligatoire. Certains opposants étaient d'avis que le fait de rendre le port du casque obligatoire constituait une intrusion injustifiée dans la liberté de choix du cycliste. D'autres ont déclaré que cela enlèverait aux cyclistes la charge de respecter les consignes de sécurité et qu'il serait plus efficace d'accroître la formation et l'éducation. En outre, le port obligatoire du casque pourrait décourager des cyclistes potentiels de pratiquer cette activité, ce qui réduirait les avantages pour la santé et l'environnement plutôt que de les accroître.

Le Comité considère que la question du port obligatoire du casque à bicyclette n'est qu'un élément de la plus vaste stratégie de la sécurité à bicyclette. À part le sujet immédiat du projet de loi 124, il a d'autres inquiétudes concernant l'équipement utilisé, la formation des cyclistes et leur rôle au niveau de la sécurité. Le Comité aimerait par exemple s'assurer qu'il existe des normes concernant l'équipement de sécurité comme des réflecteurs, des sonnettes et des klaxons. Il est en outre d'avis que cet équipement approuvé devrait être installé au point de fabrication plutôt qu'au point de vente. Deuxièmement, il faudrait concevoir et offrir des cours de formation en cyclisme reflétant les normes nationales.

La bicyclette est une activité qui se pratique à la fois aux fins de transport et comme loisir, et c'est également une activité populaire chez les enfants. Les enfants sont aussi les cyclistes les plus vulnérables aux accidents et aux blessures, en partie parce que le centre de gravité est plus élevé signifie qu'en cas de chute, c'est la tête qui risque de toucher le sol en premier.

Les accidents de bicyclette sont attribuables à différentes raisons, comme les collisions et les mauvaises conditions des routes. Alors que les bicyclettes étaient autrefois considérées

surtout comme des jouets ou de l'équipement de loisir, on les utilise maintenant de plus en plus comme moyen de transport, partageant le système des routes publiques avec d'autres véhicules plus puissants. La croissance de cette utilisation aux fins de transport n'est pas toujours accompagnée d'un changement d'attitude des usagers des routes, ni de la

modification des règlements et de la construction des routes, conçues au départ en fonction des véhicules motorisés. Les collisions ne sont cependant pas la seule source de blessures; les accidents attribuables à des surfaces glissantes, à la bordure des trottoirs que l'on risque de heurter et à des mauvaises techniques de base peuvent aussi causer de sérieux dommages.

Des témoins comme la Ontario Head Injury Association, le ministère des Transports et autres ont fait part au Comité des statistiques suivantes :

- En 1990, on signalait que 29 cyclistes étaient décédés lors de collisions et que 3 700 autres avaient subi des blessures en Ontario. Le nombre total, s'il était tenu compte des accidents non signalés, serait plus élevé.
- Les trois quarts des décès attribuables à des accidents de bicyclette se produisent à la suite de blessures à la tête.
- Le port du casque réduit de 85 pour 100 les risques de blessures à la tête.

fourni beaucoup de conseils techniques et coordonné les réponses interministérielles aux questions du Comité. Le Comité tient donc à remercier tous ceux et celles qui ont bien voulu partager leur expertise en la matière.

Afin de placer le rapport dans son contexte, il est d'abord question des événements entourant les audiences sur le projet de loi 124, et on donne également une vue d'ensemble du sujet. Après cette discussion générale, le Comité présente son rapport et fait des recommandations concernant les questions individuelles ayant trait à la sécurité à bicyclette en général, et au port obligatoire du casque de sécurité en particulier.

LE CONTEXTE

Projet de loi 124

Le projet de loi 124 est un projet de loi d'initiative parlementaire qui a été présenté par Dianne Cunningham (C.P.). Il a obtenu une première lecture le 11 juin 1991 et a été soumis au Comité permanent du développement des ressources après une deuxième lecture, le 27 juin 1991. Il avait pour objectif de modifier l'article 88 (puis l'article 104) du *Code de la route* de manière à rendre le casque protecteur obligatoire pour les cyclistes. On a atteint cet objectif en ajoutant les mots «ou bicyclette» au paragraphe 88 (1), qui exige à l'heure actuelle que toute personne conduisant une motocyclette ou une bicyclette motorisée sur la voie publique porte un casque de protection approuvé.

Le Comité a organisé des audiences publiques relativement au projet de loi 124; ces audiences ont eu lieu en novembre et décembre 1991, et le reste en mai et juin 1992. Trente-cinq témoins ont présenté des exposés oraux, et le Comité a reçu près de 100 autres dossiers par la poste. Des représentants du ministère des Transports ont assisté aux audiences, et les ministères du Solliciteur général ainsi que du Tourisme et des Loisirs ont également donné leur opinion.

INTRODUCTION

Le Comité permanent du développement des ressources étudie depuis 18 mois la question du port obligatoire du casque protecteur à bicyclette, dont il est fait mention dans le projet de loi 124, un projet de loi d'initiative parlementaire présenté par Dianne Cunningham (C.P.). Dans le cadre de ses audiences, le Comité a obtenu une grande variété d'information concernant le port du casque et la sécurité à bicyclette.

Le Comité approuvait, en décembre 1992, une version modifiée du projet de loi 124, dans laquelle il était précisé que tous les cyclistes sont tenus de porter un casque approuvé lorsqu'ils circulent sur les voies publiques. La loi elle-même ne va cependant pas au-delà de cette exigence pour aborder des questions connexes comme les normes concernant les casques et les bicyclettes, la sécurité routière, ainsi que la planification municipale, l'éducation et la mise en application. Le Comité considère en outre que le port du casque n'est qu'un élément du vaste contexte de la sécurité à bicyclette.

Compte tenu des précieux renseignements obtenus concernant tous les aspects de la sécurité sur les routes, le Comité juge essentiel de communiquer les résultats de ses discussions et de ses recommandations à l'Assemblée législative et au public en général afin que l'on s'oriente vers une meilleure santé et une sécurité accrue pour les citoyens et citoyennes de l'Ontario. Le présent rapport est donc rédigé dans cette perspective et devrait être lu conjointement avec le projet de loi 124.

Il aurait été impossible de rédiger ce rapport sans la contribution de nombreux témoins. Des groupes de cyclistes, des médecins et spécialistes en réadaptation, des associations de parents et associations scolaires, des policiers, des associations de normalisation ainsi que de nombreux particuliers ont généreusement pris le temps de faire connaître leur appui, leurs inquiétudes ainsi que les résultats de leurs recherches. Le Comité a également obtenu une bonne collaboration de différents ministères, en particulier le ministère des Transports qui a

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
LE CONTEXTE	2
Projet de loi 124	2
Vue d'ensemble	3
Rapport interministériel	5
Le projet de loi 124 modifié	7
PERSONNES VISÉES	7
Qui devrait être visé par la loi?	7
Exemptions	8
Où devrait-on rendre le port du casque obligatoire?	9
MISE EN APPLICATION	10
Pénalité	10
Méthodes de mise en application	11
CASQUES PROTECTEURS	12
Normes	12
Fabrication	14
RÉPÉRCUSSIONS FINANCIÈRES	14
Pour les cyclistes	14
Pour le gouvernement	16
EDUCATION ET SENSIBILISATION	17
SUIVI	19
LISTE DES RECOMMANDATIONS	20

**MEMBRES DU COMITÉ PERMANENT DU
DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES**

BOB HUGET
Président

MIKE COOPER
Vice Président

STEVEN OFFER
DAVID TURNBULL
DAN WATERS
GARY WILSON
(Kingston et les Îles)
Len WOOD

SEAN CONWAY
JOAN FAWCETT
W. LEO JORDAN
PAUL KLOPP
SHARON MURDOCK
(Sudbury)

TANNIS MANIKEL
Greffière du comité

ANNE ANDERSON
Agente de recherches



L'honorable David Warner, député
Président de l'Assemblée législative

Monsieur,

Le Comité permanent du développement des ressources a l'honneur de déposer son
rapport en vertu du Règlement 108 sur les casques de cycliste et le recommander à
l'attention de l'Assemblée.

Le président,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Bob Hugel'.

Bob Hugel,
député

Queen's Park
June 1993

Données de catalogage avant publication (Canada)

Ontario. Assemblée législative. Comité permanent du développement des
ressources.

Rapport en vertu du Règlement 108 sur les casques de cycliste

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.

Titre de la p. de t. addit.: Report under Standing Order 108 on bicycle helmets.
ISBN 0-7778-1401-3

1. Casques--Ontario. 2. Cyclisme--Droit--Ontario. 3. Cyclisme--Ontario--Sécurité--
Mesures. I. Titre. II. Titre: Report under Standing Order 108 on bicycle helmets.

KE0533.B5057 1993

343.7130944

C93-092571-8F





3^e session, 35^e législature
42 Elizabeth II

Rapport en vertu du Règlement 108
sur les Casques de Cycliste

COMITÉ PERMANENT DU DÉVELOPPEMENT
DES RESSOURCES

Assemblée législative de l'Ontario

